

国会及行政当局中国委员会 二零零二年年度报告

要点摘要

对中国的人权和法治状况的评估给我们展示出一幅复杂的图景。在这方面，有互不相容，互相矛盾的各种趋势和局部的改善，但是中国对国际公认的基本人权持续不断的侵犯又使这些趋势和改善黯然失色。中国的领导人致力于发展一个市场经济，但同时又力图维持共产党的强硬控制。在过去的二十年里，中国已经朝着建设现代法制结构的方向迈出重要的步伐。中国的公民在今天可以享受在毛泽东时代无法想象得到的独立自主和个人自由。但是，中国的领导人仍然蔑视中国人民应该享有的许多基本的国际人权标准。

纸上的法律和实际执行中的法律之间存在着很大的差距。中国的宪法保障信仰、集会、言论和其它基本权利的自由，但是该宪法的其它条文又同时大大削弱这些自由。再者，中央和地方的领导人出于政治的考虑而往往把宪法和其它法律保护机制搁置一边。在刑事案件中，中国有关当局常常无视对嫌疑犯和被告的法律保护。虽然中国通过了不少有关劳工环境的法律和规章，但这些法规经常被工厂经理忽视或者是地方官员同对这些法规不加执行。

之所以存在这种立法与执法之间的差距，部分原因是出于共产党想要维持绝对权威和权力的欲望，出于中国对法律系统的精心操纵，也出于缺乏对法律的公众意识。同时，这个差距也是因为官员腐败、权力下放、和中国人多地广而形成。

有些人认为，中国影响深远的变化依赖于具体的法律机制的发展，这些法律机制会使中国人民有能力维护他们的权力和利益。中国对世界贸易组织的承诺要求立法程序中要有更大的透明度，对于行政部门的制衡具有更有效的措施，以及更大的司法独立。随着中国执行这些承诺，中国二十年的法制正在加速进行。虽然这些承诺的目的主要是改善商业活动的法律系统，但是也对旨在为中国公民提供对官员恶行进行有限纠正的其它政府措施起到了补充的作用。没有人能够百分之百地肯定这些法律改革会在中国引发政治自由和对人权的更大程度上的尊重。但是，这些改革有助于形成一个可以保护人权的实质性的法律体系。

国会及行政当局中国委员会

为了监察中国是否遵守人权标准，鼓励发展法治，建立和保持一个人权侵犯的受害者名单，以及促进双边合作，国会建立了“国会及行政当局中国委员会。”由于该委员会成员来自国会和行政当局，它对提供政策和行动建议有着特别的作用和独特的角度。该委员会致力于调动国会议员的积极性，敦促行政当局就人权和法治问题采取行动，为立法和行政系统共同协作提供一个机制。该委员会的网址（www.cecc.gov）为美国人民和其他人提供与这些问题有关的信息。该委员会还为国会和行政当局提供学术资源，在其年度报告中，以及在该年度的其他时候，该委员会提出立法和政策建议，并就中国的进展提出报告书。该委员会还举行听证会，组织到中国访问，安排与中美双方的关键决策人会晤。

这是本委员会的第一个年度报告，它提供了本委员会在其不到一整年的第一个年度里的调查结果。这份报告是由2002年2月份以来本委员会采取的一系列活动的结晶，这些活动包括三场听证会，12场圆桌讨论会（由委员会工作人员主持），共涉及63位证人，委员会工作人员所作的研究和对中国的访问，以及仍在进行的

政府机构和非政府组织（NGOs）的合作与交流。通过这些活动，本委员会集中在其法定任务中所列出的一些关键问题，包括宗教自由、劳工权利、信息的自由流通、刑事、少数民族权利和法治。本委员会将在来年中更深入地仔细研究这些和其它一些问题。

本报告同时还收纳了本委员会为立法和行政部门所提出的最初一批行动建议。本委员会认为，美国应该继续采取一个两手策略，即在中国促进人权的同时，也要促进法治。在人权和具体政治犯的个案方面的对话和高层次的呼吁进行的同时，也应该对建立法治体系的努力投入更多的资金和技术支援。这种体系的建立将有助于保护中国公民的人权。本委员会在这个要点摘要报告的结尾重点摘引了十三个需要优先考虑的行动建议。这些以及其它建议（共 41 条）在本报告的正文里有更详细的讨论。

本委员会中来自行政当局的成员参与和支持了本委员会的工作，包括对本报告的酝酿准备工作。但是，本报告中的观点和建议并不一定反映这些来自行政当局的委员会成员或者行政当局的想法。

本委员会的调查结果

中国在过去的二十多年来积极努力对其经济加以现代化，力图提高生活标准。为了提供一个市场改革的基础和吸引外资，中国已经致力于前所未有的法制建设。在其重建狂乱的文化大革命（1966—1976）所遗留下来的法制烂摊子的努力之中，中国已经颁发上百部法律，重新建立了法庭系统，在全国范围内努力使其律师和法官队伍职业化和壮大发展。其它方面的改革也得到发展。

这些改革已经对中国社会和政府产生了深刻的影响。经济和政治权力一直在不断地从北京移向省地政府，使中央政府企图从上而下地贯彻其法制改革更显困难重重。其结果之一是在法律改制和保

护人权方面出现了很大的地区差别。从计划经济到市场经济的转变已经引发了毫无效益的国营企业的崩溃，导致失业上升和社会服务的倒闭。犯罪和腐败以惊人的速度上升。同时，国家对日常生活中的许多方面的控制已经减弱。公民开始使用法律来保护其利益。但是，农民、工人和宗教从业人员也日益将其不满带到街头，通过抗议和示威来争取他们的权利。中国政府对此从不间断地采取镇压，并且还常常逮捕抗议领袖。

尽管中国出现了深化的经济改革，中国的独裁政府一直抵制政治自由化的呼吁，在改善公民和政治权利方面少有成就。为了削减盛行的官场腐败所造成的大范围的民愤，中国政府采取了村级直接选举和敦促官员具备清廉和责任心。尽管如此，共产党对任何挑战自己绝对权威的势力持续不断的镇压已经使这些有希望的步骤显得黯然失色。1989 年对天安门和平示威追求民主的抗议者所采取的暴力镇压启动了一个死灰复燃的镇压政治异己的时期。现任的中国领导集团决心实现经济现代化，但同时大力压制政治异议，继续维护共产党的强权，以及共产党所认定的社会稳定。

中国的领导人很清楚地意识到工会在东欧地区推翻共产党统治中所起的作用，他们因此下定决心要在中国阻止类似麻烦重演。中国政府禁止独立的工会，试图组织独立工会的工人领袖不是被拘捕就是被判刑。所有的工会都受到中华全国总工会（ACFTU）的监督，而中华全国总工会被共产党牢牢控制，为国家和共产党的利益服务。没有罢工的权利。工场卫生和安全，工作时间和加班费的有关规定常常被忽视。从农村向都市地区的人口大流动，国营企业的萎缩和关闭所造成的失业增长严重地加剧了劳工骚动。

同时，中国政府和共产党还企图对各种宗教团体继续实行严格控制。所有的庙堂、清真寺、教会和寺祠都必须向国家登记，接受政府控制的宗教机构的监督。这些政府控制的宗教机构批准宗教领袖的选择，审查宗教教文，管理宗教教育。在许多地区，中国当局

已经采取大规模运动来消灭地下的，或者是未经官方允许的宗教团体。其中的一些团体被斥为危险的“邪教。”在这场运动中，许多的宗教领袖已经被拘捕或判刑。在其它地区，当局对未经允许的宗教活动的干涉要少一些。

为了实现他们所想象的“民族团结”，中国领导人使少数民族成为加强政治控制目标。虽然中国宪法授予许多少数民族形式上的自治地位，这些少数民族实际上并不能行使其自治权。少数维吾尔族分离分子采取了恐怖主义的行动，其中的一个团体“东土耳其斯坦伊斯兰运动”，已经上了美国政府列出的支持恐怖主义的外国组织的名单。但是，许多西藏人和维吾尔人因为多年来和平抗议以争取更大的自治地位，有时候甚至是争取独立，而被投进监狱，遭到肉体折磨。中国政府对分离主义与合法的政治文化和宗教的意愿表达这两个概念不加以明确的区别。结果，中国政府控制少数民族的措施导致了对西藏佛教徒和维吾尔穆斯林信徒的宗教和文化活动的限制，包括最近禁止在新疆大学使用维吾尔语讲课，以及一个焚烧维吾尔语书籍的大规模公共焚书活动。中国政府把达赖喇嘛当做一个分离主义分子，继续禁止公开对这位精神领袖表示忠诚。

中国的宪法保障集会的自由，但是示威活动必须事先获得警方批准，而警方几乎从不批准这样的申请。当局经常破坏示威活动，如今年早些时候大庆，辽阳和抚顺的工人抗议活动，其手段是拘捕示威领袖，对示威者作出小的让步，并在必要的时候使用武力镇压。

1999年，一万多名法轮功成员在北京的中央领导机构外面举行和平示威，从那之后，中国政府禁止了法轮功这场精神运动，发动了全国规模的清除“邪教”的运动。这场运动已经使好几千名法轮功练习者遭到拘捕，许多法轮功领袖人物和成员遭到折磨，并被迫害致死。对法轮功的镇压同时也导致了对其它教会团体的迫害的加强，其中包括基督新教和天主教的地下“家庭教堂”。

在中国，对信息的控制仍然十分严格。近年来，作为其反腐措施的一部分，当局允许新闻记者发表关于某些官员的不法行为的文章。报纸和杂志很快抓住这个机会，在社会上促使形成了一个对揭露性调查报导的公众欲望。但是，政府仍然禁止直接批评共产党，并对一些自认为敏感的题目一如工人抗议，农村骚乱，法轮功，高层内的腐败和 1989 年天安门镇压行动等一限制做任何报导。同时，对报道的各种限制往往主观武断和含混不清。记者一旦越过这些不清不白的界限，就可能被降职、开除，在某些案例中，甚至入狱。中国当局经常截断外国政府对中国的广播和电视节目。

中国领导人对互联网表示接受，欢迎互联网在技术和商业上的益处，上网的人数在呈几何级数大幅度增加。但是，中国领导人也同时竭尽全力来控制互联网的内容和渠道。当局经常切断国际新闻网站，对互联网服务器的内容管制和严格登记程序毫不含糊。安全网络系统监视互联网上的来往信息。在过去的一年里，政府加强了控制互联网的措施，近来曾切断了搜索器 **Altavista** 和 **Google** 的网站。政府规定，互联网公司必须自觉监察自己的顾客，包括雅虎（中国）在内的一百多家互联网公司最近签署了政府资助的保证书，同意监督顾客自动删除“有害”信息。依照中国法律，任何上网贴出未经政府批准的内容会遭到罚款和入狱。例如，上网贴出任何伤害社会稳定的帖子算是违法。“伤害社会稳定”这个模糊的语句是政府当局用来作为借口去压制用互联网来批评共产党或其政策的人，使他们闭嘴沉默。

中国的刑法系统为以上提到的许多社会和政治控制行为提供了具体执行的机制。中国修改了刑事诉讼法和刑法，但是这些政策对保护刑事嫌疑犯和被告所起的作用微乎其微。中国的刑事系统依然可以遭到当局的操纵。肉体折磨是非法的，但仍然到处盛行。刑讯逼供下的坦白在刑事案中依然可以被法庭接受作为证据。中国当局经常忽视保障刑事被告获取律师的渠道的法律条文。积极主动地代

表客户的刑事辩护律师可能遭到恐吓，有时候甚至被拘押和遭到刑事起诉，在一些政治敏感的案子上这种情况更是如此。支撑政府对刑事过程的操纵的基础是共产党对司法的控制。欠缺的法律培训和总体上来讲中国法官的低水平教育程度也是问题。

在许多刑事案子中，中国当局忽视中国法律提供的甚至是最起码的保护条款。在中国周期性的“严打”运动中，地方上的刑事办事人员由于受到中央政府要多抓多判的压力，为了快速定罪，经常违犯基本的刑事程序，（比如不许被告有获得律师的渠道）。许多中国人被长期关押而得不到审判。如果一个人犯有娼妓、毒品和“扰乱社会秩序”等罪行，警察有权将此人送去作长达三年“劳动教养”，并还可能有一年的延长期。为了绕过正式的刑法系统，劳动教养经常被用在政治案中，这种作法对国际社会来说是一个十分严重的问题。

美国对人权和法治采取的行动

中国人民自己将最终决定中国的方向和中国政府尊重基本人权的程度。本委员会认为美国应该致力于向中国政府和公民提供对法律的进一步了解，以及提供一系列的法律工具来保护人权。通过支持中国法律发展计划，美国可以部分地实现这个目标。美国的非政府组织一直在这方面走在最前例。但是和其它国家比较起来，美国政府在向中国的法治项目提供技术上和财政上的协助方面远远落在后面。这个差距反映了美国在援助中国的改革派方面一个失去的机会。

对人权的呼吁给那些在中国冒着失去个人自由，甚至个人生命，去争取国际公认的权利和自由的人以希望。在与中国进行贸易，政治对话和法律发展计划的同时，美国必须继续向中国政府就广泛的人权和法治问题和具体的政治犯个案施加压力。当美国伸出

友谊之手的时候，美国将继续支持那些因为维护国际公认的人权而遭受迫害的人。

应当优先考虑的建议

基于本报告所提供的调查结果，以及本委员会的美国必须继续执行高层次的人权呼吁与支持法律改革相结合的两手政策的看法，本委员会中的国会议员向国会和总统重点列出下面十三条应当优先考虑的行动建议：

◆ 本委员会建议：总统、行政当局高级官员，以及国会成员在每次会见中国政府官员时，应当继续提出人权的问题，以及提出人权虐待的受害者的个案，包括本报告中讨论到的那些个案。本委员会进一步建议，在今后所有的总统访华活动中，行政当局应该将本委员会的领导人包括进总统行程中。

◆ 本委员会建议：国会和行政当局扩大美国政府通过电台、电视和互联网向中国传播人权，劳工权，和与法治有关的信息的努力。

◆ 本委员会建议：行政当局继续通过多边渠道敦促中国彻底配合联合国反酷刑特别专员。

◆ 本委员会建议：国会拨款至某一美国大学，非政府组织，或者某一其它组织，专门培训与中国有联系的美国宗教组织或其它机构的人员，以便帮助中国的宗教领袖们维护现存的，中国宪法和国际人权文献均认可的宗教活动的自由。

◆ 本委员会建议：行政当局应协同中国关键领导人和政策制定人主办项目来研究宗教在社会中的地位和促进宗教宽容的理念。

◆本委员会建议：国会和行政当局对法律诊所提供援助，以便在涉及劳工权利的案子中增大法律代理的可获得性；本委员会还建议，向流动劳工，特别是流动妇女集中的社区里的法律助理中心提供特别援助，以便建立专业人才和解决对这些易受伤害团体有切身影响的问题的能力。

◆本委员会建议：行政当局努力促成一个在某一个特定地区和行业有共同生意的美国公司、中国公司和第三国的公司企业参加的会议，共同寻找对劳工权利的系统的虐待情况，向中国政府的恰当部门提出建议，并同中国官员讨论这些建议。此举的目的是在政府与企业之间建立一种长期的合作关系，以便协助改善中国对国际公认的劳工标准的贯彻执行情况。

◆本委员会建议：国会拨款给美国合适的机构来为中国的刑事辩护律师举办学习班，研讨中国境外的刑事辩护人员的作用，促进中国和美国刑事辩护律师之间的交流。

◆本委员会建议：国会授权为中国的团体开办通俗法律教育课程，这些团体包括那些仍然不知道现存法律之下他们应有的权利，如边远地区的农民和流动劳工。

◆本委员会建议：国会拨款并指定用于“商业法开发计划”（CLDP），以此来执行“2000年美中关系法”授权下的中国商业法治培训计划。

关于本委员会今年考虑的具体的少数民族问题：

◆本委员会建议：国会和行政当局应继续敦促中国领导人同达赖喇嘛或他的代表进行实质性的对话。

◆本委员会建议：国会增加对非政府组织的拨款，以期发展改善西藏少数民族的卫生，教育和经济状况。

◆本委员会建议：国会和行政当局应继续强调，反恐战争不是在新疆对维吾尔族裔人民进行镇压和侵犯他们人权的借口。本委员会建议国会和行政当局拨款给非政府组织，以便创办主要为了保存维吾尔文化和语言的项目。

本委员会中来自行政当局的成员参与和支持了本委员会的工作，包括对本报告的酝酿准备工作。但是，本报告中的观点和建议并不一定反映这些来自行政当局的委员会成员或者行政当局的想法

本报告以十八比五票通过。（注）

注：本报告以十八比五票通过。

赞成票：参议员计有，包考斯，（卡尔）莱温，范恩斯坦，多耳根，贝依，黑格耳，哈琴申；众议员计有，贝露特，里奇，德赖尔，皮茨，（桑德尔）莱温，戴维斯；行政当局委员会成员计有，副国务卿多布茹安斯基，商务部副部长阿而窦纳斯，劳工部副部长芬得莱，以及助理国务卿克瑞纳尔和凯利；

反对票：史密斯参议员，布朗巴克参议员，及三名众议员沃尔夫，卡普托尔，和布郎。